

**TRANSFORMASI PT. JAMSOSTEK (PERSERO) MENJADI BADAN PENYELENGGARA
JAMINAN SOSIAL (BPJS) KETENAGAKERJAAN DI KANTOR CABANG DARMO SURABAYA
(Studi Pada Implementasi Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013 Tentang Penahapan
Kepesertaan Jaminan Sosial)**

HERU PURNAWAN

S1 Ilmu Administrasi Negara , FIS, UNESA (shane.purnawan@gmail.com)

Abstrak

Jaminan sosial merupakan kewajiban negara untuk memberikan perlindungan sosial kepada masyarakat. Pada awal tahun 2014 Pemerintah telah melakukan transformasi pada perusahaan asuransi negara menjadi badan publik khususnya PT. Jamsostek (Persero) menjadi BPJS Ketenagakerjaan. Pemerintah telah menetapkan Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013 Tentang Penahapan Kepesertaan Jaminan Sosial sebagai kebijakan awal. Oleh karena itu, dirasa perlu untuk melakukan penelitian tentang implementasi Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013 pada masa awal transformasi PT. Jamsostek (Persero) menjadi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan di Kantor Cabang Darmo Surabaya. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif, dengan narasumber Kepala Bidang Pemasaran, Kepala Bidang, Kepala Bidang SDM dan Umum, dan Peserta di BPJS Ketenagakerjaan Cabang Darmo Surabaya. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu, observasi/ pengamatan, wawancara, dan dokumentasi. Penelitian ini dianalisis dengan model implementasi kebijakan dari Merilee S. Grindle dengan dua variabel yaitu isi kebijakan (*Content of Policy*) dan konteks kebijakan (*Context of Policy*). Pengimplementasian kebijakan dalam *Content of Policy*: kepentingan menjamin keselamatan tenaga kerja bermanfaat bagi kenyamanan tenaga kerja saat bertugas disambut respon baik peserta menanggapi kebijakan kepesertaan, dimana para pelaksana kebijakan yang telah lebih dari cukup dan berkompotensi bagus serta didukung dengan sumberdaya yang lengkap dan modern. Dari *Context of Policy*: keputusan yang dipegang penuh dikantor pusat dan pemerintah menjadikan BPJS Ketenagakerjaan badan non profit yang lebih bertanggung jawab tanpa membedakan status peserta, sehingga pelaksana lebih patuh dan disiplin. Namun, masih banyaknya perusahaan dan tenaga kerja yang belum terdaftar karena kurang detilnya informasi kebijakan kepesertaan, BPJS Ketenagakerjaan perlu meningkatkan strategi sosialisasi.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Transformasi, Penahapan Kepesertaan.

Abstract

Social security is the responsibility of the state to provide a social protection to the public. In early 2014 the Government has to transformation the state insurance companies become public agency, in particularly PT. Jamsostek (Persero) became BPJS of Manpower. The government has set a Presidential Decree Number 109 Year 2013 About Phasing Membership Social Security as early policy. Therefore, it is necessary to conduct research on the implementation of Presidential Decree No. 109 in 2013 during the beginning of the transformation of PT. Jamsostek (Persero) a Social Security Agency (BPJS) of Manpower in Branch Office Darmo Surabaya. This study used a qualitative approach with descriptive research, with sources Division Head of Marketing, Division Head of Human Resources and General Affairs, and Participants in Social Security Agency (BPJS) of Manpower in Branch Office Darmo Surabaya. Data collection techniques were used, observation, interviews, and documentation. This study analyzed by the implementation model of Merilee S. Grindle policy with two variables: the policy content (*Content of Policy*) and the policy context (*Context of Policy*). Implementation of policies in the *Content of Policy*: ensuring the safety interests of workers benefit to workers comfort while on duty greeted response to both participants responded to the membership policy, where the policy implementers who have more than enough good and competent and supported by a complete and modern resources. From the *Context of Policy*: decision held full central office and government agencies make BPJS non profit more responsible without any discrimination of status of participants, thus implementing more obedient and disciplined. However, there are many companies and workers who have not been registered due to lack of policy detail membership information, BPJS of Manpower need to improve the socialization strategies.

Keywords: Implementation of Policy, Transformation, Phasing Membership.

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan program jaminan sosial merupakan salah satu tanggung jawab dan kewajiban negara untuk memberikan perlindungan sosial ekonomi

kepada masyarakat sebagaimana yang tersurat dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 28 H bahwa: “Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat”. Jaminan sosial merupakan bentuk pelayanan pemerintah kepada masyarakat sesuai dengan kemampuan negara demi memberikan keringanan bagi masyarakat dari segi ekonomi serta tepat guna melalui badan atau organisasi. Sejalan dengan hal ini, maka pemerintah perlu adanya alat yang berbentuk organisasi atau badan khusus yang menangani jaminan sosial.

Beberapa perusahaan Perseroan (Persero) yang menaungi jaminan sosial di Indonesia diantaranya, Asuransi Kesehatan Indonesia (Askes), Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek), Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (Taspen), dan Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (Asabri) keempat badan ini di Indonesia lebih dikenal dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Program yang di jalankan di tiap badan juga bervariasi sesuai dengan bidang yang dijalankan perusahaan masing-masing. ASKES bergerak di bidang jaminan kesehatan masyarakat, sedangkan JAMSOSTEK bergerak dibidang jaminan sosial tenaga kerja disektor swasta, sedangkan TASPEN bergerak dibidang jaminan sosial bagi Pegawai Negeri Sipil, dan ASABRI bergerak dibidang jaminan sosial bagi angkatan bersenjata Negara Indonesia (TNI dan POLRI).

Pada awal tahun 2014, pemerintah telah merubah dua perusahaan yang bergerak dibidang jaminan sosial yaitu PT Askes menjadi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan dan PT Jamsostek menjadi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan, kedua perusahaan ini yang sebelumnya merupakan perusahaan Persero atau bergerak dibidang profit berubah menjadi badan publik yang mengutamakan kepentingan peserta. Hal ini terjadi ketika diawali dengan Ketetapan MPR No.X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI oleh Lembaga Tinggi Negara pada sidang tahunan MPR RI Tahun 2001 yang menugaskan kepada Presiden Republik Indonesia untuk membentuk Sistem Jaminan Sosial Nasional dalam rangka memberikan perlindungan sosial yang menyeluruh dan terpadu.

Menanggapi mandat diatas maka ditetapkan oleh pemerintah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) sebagai wujud komitmen pemerintahan dalam Penyelenggaraan Jaminan Sosial Nasional dalam pasal 5 ayat 1 bahwa “Badan penyelenggara jaminan sosial harus dibentuk dengan Undang-Undang”. Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) merupakan program negara yang bertujuan memberikan kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat.

Setelah penetapan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Pemerintah menindaklanjuti dengan petikan dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) merupakan sebuah badan hukum yang dibentuk untuk penyelenggara jaminan, didalam program jaminan itu terdapat program

jaminan kesehatan, program jaminan hari tua, program jaminan kecelakaan, dan program jaminan kematian. Pada Pasal 5 ayat 1 dijelaskan bahwa “Berdasarkan Undang-Undang ini dibentuk BPJS” yang artinya bahwa BPJS telah sah terbentuk dengan diresmikannya Undang-Undang tersebut.

Pembentukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) juga akan menghubungkan kelembagaan yang telah ada terlebih dahulu, beberapa perusahaan milik negara yang bertransformasi, yaitu diantaranya : PT Jamsostek (Persero), PT TASPEN (Persero), PT ASABRI (Persero), PT ASKES (Persero), semuanya menjadi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) yang berubah status menjadi badan hukum publik. Selanjutnya badan penyelenggara jaminan sosial akan dilaksanakan oleh dua BPJS yaitu Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan dan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan.

Pemerintah telah menjadwalkan tanggal 1 Januari 2014 PT Askes berubah menjadi BPJS Kesehatan yang mulai beroperasi langsung di awal tahun 2014 dan PT Jamsostek (Persero) berubah menjadi BPJS Ketenagakerjaan (Pasal 62 ayat (1) UU BPJS) yang kemudian dinyatakan bubar oleh Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) dan mulai beroperasi selambat-lambatnya 1 Juli 2015, termasuk menerima peserta baru (Pasal 62 ayat (2) huruf d UU BPJS), selanjutnya mencabut UU No. 3 Tahun 1992 tentang Jamsostek. Kemudian dilanjutkan dengan pengalihan peserta, program, aset dan fasilitas, pegawai serta hak dan kewajiban.

Sebagai badan yang memberikan jaminan sosial kepada para tenaga kerja di Indonesia dan bertransformasi terlebih dahulu, PT. Jamsostek telah berkontribusi besar dalam melayani tenaga kerja di Indonesia yang menjadi peserta meskipun saat ini telah berubah menjadi BPJS Ketenagakerjaan. Program yang akan dijalankan oleh BPJS Ketenagakerjaan akan bertambah namun tidak merubah maupun menghapus program yang dijalankan sebelumnya. Peserta yang sebelumnya hanya dari tenaga kerja sektor swasta saja ketika bernama PT. Jamsostek, saat ini juga mewajibkan baik tenaga kerja swasta maupun tenaga kerja selain swasta menjadi peserta di BPJS Ketenagakerjaan.

Demi mendukung proses transformasi PT. Jamsostek menjadi Badan penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan yang selanjutnya disingkat BPJS Ketenagakerjaan, diterbitkanlah Peraturan Presiden yang menjelaskan penahapan kepesertaan jaminan sosial khususnya badan penyelenggara jaminan sosial ketenagakerjaan yakni Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013 tentang Penahapan Kepesertaan Jaminan Sosial sebagai langkah awal pemerintah menggerakkan dan memperkenalkan BPJS Ketenagakerjaan di Indonesia.

Dijelaskan dalam Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013 pasal 4 ayat 2 bahwa BPJS Ketenagakerjaan akan menyelenggarakan Jaminan Kecelakaan Kerja, Jaminan Hari Tua, Jaminan Pensiun, dan Jaminan Kematian. Di dalam petikan Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013 Pasal 1 ayat 2 juga dijelaskan bahwa

“Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan yang selanjutnya disingkat BPJS Ketenagakerjaan adalah badan hukum yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun, dan jaminan kematian.” Dari beberapa uraian tersebut BPJS Ketenagakerjaan akan menjadi badan hukum yang menaungi keempat program yakni, Jaminan Kecelakaan Kerja, Jaminan Hari Tua, Jaminan Pensiun, dan Jaminan Kematian bagi kesejahteraan setiap tenaga kerja, termasuk pekerja asing yang bekerja di Indonesia.

Sebagaimana yang dijelaskan dalam proses penahapan kepesertaan di BPJS Ketenagakerjaan digolongkan menjadi dua, yakni pemberi kerja dan penyelenggara negara. Hal tersebut tercantum dalam Peraturan Presiden No. 109 Tahun 2013 tentang penahapan kepesertaan jaminan sosial Pasal 1 ayat 5 yang menjelaskan tentang pemberi kerja, yakni bahwa “Pemberi Kerja adalah orang perseorangan, pengusaha, badan hukum, atau badan-badan lainnya yang mempekerjakan tenaga kerja atau penyelenggara negara yang mempekerjakan pegawai negeri dengan membayar gaji, upah, atau imbalan dalam bentuk lainnya”. Dalam pasal 1 ayat 6 yang menjelaskan tentang penyelenggara negara, yakni bahwa “Penyelenggara Negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Adapun juga ketentuan peserta penerima upah yang dibagi menjadi dua, yakni pekerja yang bekerja kepada penyelenggara negara diantaranya calon pegawai negeri sipil, pegawai negeri sipil, anggota TNI, anggota POLRI, pejabat Negara, pegawai pemerintah bukan pegawai negeri, prajurit siswa TNI, dan peserta didik POLRI. Sedangkan yang kedua yakni pekerja di badan usaha swasta atau bukan pegawai pemerintah. Dari penjelasan tersebut pemberi kerja penyelenggara negara maupun swasta wajib mendaftarkan pekerja maupun pengurusnya di BPJS Ketenagakerjaan, untuk program jaminan kecelakaan kerja dan jaminan kematian paling lambat pada 1 Juli 2015, sedangkan untuk program jaminan hari tua dan jaminan pensiun paling lambat pada 2029. Sedangkan untuk jaminan kesehatan sendiri akan dialihkan ke BPJS Kesehatan.

Dari latar belakang diatas, maka penelitian ini dianalisis dengan menggunakan teori model implementasi kebijakan publik dari Merilee S. Grindle. Alasan menggunakan model implementasi kebijakan ini karena membahas tentang implementasi Perpres No. 109 Tahun 2013, sehingga teori inilah yang dirasa tepat dalam mendukung penelitian ini. Model implementasi kebijakan Grindle akan mengupas tentang isi dari kebijakan publik yang akan diimplementasikan (*content of policy*) dan konteks dari kebijakan publik yang akan diimplementasikan (*context of policy*).

Content of Policy atau isi dari kebijakan dalam hal ini berkaitan dengan apa-apa saja program yang akan dijalankan beserta pengaruhnya didalam pemberian jaminan terhadap para peserta BPJS Ketenagakerjaan.

Kemudian manfaat dari program tersebut, serta perubahan yang terjadi ketika program dijalankan. Selain itu juga berkaitan pengambilan keputusan pada program tersebut sudah sesuai dengan rencana dan tujuan yang ingin dicapai melalui kewajiban kepesertaan jaminan sosial bagi seluruh tenaga kerja di Indonesia dalam Perpres No. 109 Tahun 2013, dan bagaimana pelaksanaan program tersebut serta sumber daya yang digunakan dalam upaya merealisasikan program tersebut. Program BPJS Ketenagakerjaan yakni jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua.

Sedangkan untuk *Context of Policy* atau konteks kebijakan dalam hal ini berkaitan dengan sikap dari pembuat kebijakan atau pemerintah sebagai penguasa, penyusun strategi, dan memiliki kepentingan demi kenyamanan tenaga kerja di Indonesia sebagai aktor utama yang berpengaruh dalam pengimplementasian kebijakan dan diterima oleh peserta BPJS Ketenagakerjaan. Selain itu juga tentang faktor lingkungan yang akan menjadi sasaran kebijakan, dalam hal ini berkaitan dengan lingkungan para peserta BPJS Ketenagakerjaan, serta karakter lembaga juga mempengaruhi keberhasilan kebijakan tersebut. Kemudian respon dan kepatuhan yang solid dari para pelaksana kebijakan dilapangan yang tanggap serta profesional.

Lokasi penelitian ini yakni di Kantor BPJS Ketenagakerjaan cabang Darmo Surabaya. Alasan peneliti mengambil lokasi ini karena tempat tersebut merupakan salah satu kantor cabang yang ada di Surabaya. Selain itu dalam observasi peneliti, selalu ada beberapa peserta yang mengunjungi Kantor BPJS Ketenagakerjaan sehingga tidak pernah sepi dari para peserta yang melakukan kegiatan administratif. Kantor BPJS Ketenagakerjaan cabang Darmo Surabaya merupakan penerima perintah langsung dari kantor BPJS Ketenagakerjaan Wilayah VI yang berada di Sidoarjo, sehingga informasi yang dibutuhkan lebih lengkap di bandingkan dengan kantor BPJS Ketenagakerjaan lain yang berada di luar area Surabaya di dalam daerah Jawa Timur.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian pada Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan dengan judul “Transformasi PT. Jamsostek (Persero) Menjadi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan di Kantor Cabang Darmo Surabaya (Studi Pada Implementasi Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013 Tentang Penahapan Kepesertaan Jaminan Sosial)” dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013 Tentang Penahapan Kepesertaan Jaminan Sosial pada transformasi PT. Jamsostek (Persero) menjadi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan di Kantor Cabang Darmo Surabaya.

1. Kebijakan Publik

Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa *suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana*

(United Nations, 1975). Definisi Eulau dan Prewitt dalam Agustino (2008:6), yang dalam perspektif mereka bahwa kebijakan publik itu ialah sebagai *”Keputusan tetap’ yang dicirikan dengan konsistensi dan pengulangan (repetisi) tingkahlaku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut”*. Anderson dalam Wahab (2002:3) merumuskan kebijakan sebagai *langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi*.

Ketika suatu isu tersebut menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu diatur, maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik yang harus dilakukan dan disusun serta disepakati oleh para pejabat yang berwenang. Ketika isu publik tersebut telah ditetapkan menjadi kebijakan publik, baik menjadi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

Kebijakan publik merupakan keputusan politik yang dikembangkan oleh badan institusi Negara dan pejabat pemerintah. Karena itu, karakteristik khusus dari kebijakan publik adalah bahwa keputusan politik tersebut dirumuskan oleh apa yang disebut Easton dalam Agustino (2008:8) sebagai *“otoritas”* dalam sistem politik, yaitu *“para senior, kepala tertinggi, eksekutif, legislative, para hakim, administrator, penasehat, para raja, dan sebagainya.”* Easton mengatakan bahwa mereka-mereka yang berotoritas dalam sistem politik dalam rangka memformulasikan kebijakan publik itu adalah: orang-orang yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggung jawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada satu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan dikemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

2. Implementasi Kebijakan

a. Pengertian

Implementasi sendiri berasal dari bahasa Inggris yakni *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Grindle dalam Agustino (2008:139) mengatakan bahwa *“pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada action program dari individual projects dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai.”* Dalam hal ini implementasi kebijakan adalah tahap penting bagi seluruh struktur kebijakan, yang mana berhasil atau tidaknya pencapaian tujuan yang ingin dicapai ditentukan ketika pelaksanaan kebijakan dilapangan.

b. Unsur-Unsur Implementasi Kebijakan

Tachjan (2006:26) menjelaskan tentang unsur-unsur dari implementasi kebijakan yang mutlak harus ada :

- a. Unsur pelaksana
- b. Adanya program yang dilaksanakan serta
- c. *Target group* atau kelompok sasaran

Unsur pelaksana adalah implementor kebijakan yang diterangkan Dimock & Dimock dalam Tachjan (2006:28) sebagai berikut : *“Pelaksana kebijakan merupakan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi kebijakan, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakkan manusia, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian”*.

Suatu kebijakan publik tidak mempunyai arti penting tanpa tindakan-tindakan riil yang dilakukan dengan program, kegiatan atau proyek. Hal ini dikemukakan oleh Grindle dalam Tachjan (2006:31) bahwa *“Implementation is that set of activities directed toward putting out a program into effect”*. Menurut Terry dalam Tachjan (2006:31) program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan. Program tersebut menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, standar dan *budget*.

Unsur implementasi kebijakan publik yang terakhir adalah *target group* atau kelompok sasaran, Tachjan (2006:35) mendefinisikan bahwa : *“target group* atau kelompok sasaran yaitu sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang atau jasa yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan”.

c. Model Implementasi Kebijakan

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, juga menurut Grindle dalam Leo Agustino (2008: 154-157), amat ditentukan oleh tingkat *Implementability* kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas *Content of Policy* dan *Context of Policy*.

1) *Content of Policy* menurut Grindle adalah:

a) Interest Affected (Kepentingan-Kepentingan yang Mempengaruhi)

Interest Affected berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap

implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.

b) *Type of Benefits* (Tipe Manfaat)

Pada poin ini *Content of Policy* berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

c) *Extent of Change Envision* (Derajat Perubahan yang Ingin Dicapai)

Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of Policy* yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.

d) *Site of Decision Making* (Letak Pengambilan Keputusan)

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

e) *Program Implementer* (Pelaksana Program)

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan.

f) *Resources Committed* (Sumber-Sumber Daya yang Digunakan)

Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumberdaya-sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

2) *Context of Policy* menurut Grindle adalah:

a) *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (Kekuasaan, Kepentingan-Kepentingan, dan Strategi Dari Aktor yang Terlibat)

Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pada kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang sangat besar kemungkinan program yang

hendak diimplementasikan akan jauh arang dari api.

b) *Institution and Regime Characteristic* (Karakteristik Lembaga dan Rezim yang Berkuasa)

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

c) *Compliance and Responsiveness* (Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana)

Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Setelah kegiatan pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi oleh isi atau konten dan lingkungan atau konteks diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan, juga dapat diketahui pada apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan, sehingga terjadinya tingkat perubahan yang terjadi.

Sedangkan pendekatan *bottom up*, memandang implementasi kebijakan dirumuskan tidak oleh lembaga yang tersentralisir dari pusat. Pendekatan *bottom up* berpangkal dari keputusan-keputusan yang diterapkan di level warga atau masyarakat yang merasakan sendiri persoalan dan permasalahan yang mereka alami. Jadi intinya pendekatan *bottom up* adalah model implementasi kebijakan dimana formulasi kebijakan berada ditingkat warga, sehingga mereka dapat lebih memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumberdaya yang tersedia di daerahnya, sistem sosio-kultur yang mengada agar kebijakan tersebut tidak kontraproduktif, yang dapat menunjang keberhasilan itu sendiri.

3. Jaminan Sosial

Manusia dalam hidupnya menghadapi ketidakpastian, baik itu ketidakpastian spekulatif maupun ketidakpastian murni yang menimbulkan kerugian. Ketidakpastian ini disebut dengan resiko (Asikin, 1993: 77). Sehingga rasa aman merupakan hal yang sangat penting bagi masyarakat karena dihadapkan dengan ketidakpastian semisal ketika cidera bekerja, kecelakaan, wabah, dan lain sebagainya. Menurut Abraham Maslow kebutuhan akan rasa aman merupakan tingkat kebutuhan yang kedua setelah kebutuhan psikologi dan fisiologinya. Kebutuhan akan rasa aman ini bermacam-macam, salah satunya yakni rasa akan aman masa depan dan sebagainya (Siagian, 1997: 287). Untuk itu diperlukan alat yang

dapat mencegah atau mengurangi resiko yang disebut dengan jaminan sosial.

Pengertian Jaminan Sosial dalam Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013 pasal 1 ayat 1 menjelaskan bahwa “Jaminan Sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.” Sebagai masyarakat tentunya rentan dan butuh perlindungan sosial sebagai bentuk kewajiban bagi Negara dalam mensejahterakan masyarakatnya.

4. Transformasi

a. Pengertian Transformasi

Kata *transformasi*, menurut Oxford English Reference Dictionary (2003: 1530) berarti “*make thorough or dramatic change in form, outward appearance, character, etc.*”. Dalam Bahasa Indonesia dapat diartikan sebagai perubahan dramatis mengenai bentuk dan karakter dan sebagainya. Secara umum, Perubahan yang dimaksud adalah perubahan yang direncanakan yaitu usaha sistematis untuk mendesain ulang suatu organisasi dengan cara melakukan adaptasi pada perubahan yang terjadi dilingkungan eksternal maupun internal untuk mencapai sasaran baru.

b. Landasan Perintah Transformasi

Transformasi dari PT Jamsostek menjadi BPJS Ketenagakerjaan telah direncanakan secara sistematis sejak adanya Undang-Undang No 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial. Pada pasal 5 ayat (1) dan Pasal 52 Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, menegaskan bahwa harus dibentuk Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dengan Undang-Undang yang merupakan transformasi keempat Badan Usaha Milik Negara untuk mempercepat terselenggaranya sistem jaminan sosial nasional bagi seluruh rakyat Indonesia.

Menanggapi perintah Undang-Undang SJSN, maka diresmikan Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial sebagai dasar transformasi dua lembaga jaminan sosial yakni PT. Askes dan PT. Jamsostek menjadi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan dan Ketenagakerjaan sebagai langkah awal melaksanakan amanat Undang-Undang No 40 Tahun 2004, sedangkan dua perusahaan yakni PT. Taspen dan PT. Asabri masih belum diatur mekanisme transformasinya. Selain itu, perubahan bentuk yang sebelumnya perusahaan milik negara dibidang provit berubah menjadi badan publik yang mementingkan jaminan sosial bagi masyarakat dan tenaga kerja di Indonesia.

Setelah mengesahkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, pemerintah membuat regulasi awal untuk mendukung transformasi PT Jamsostek menjadi BPJS Ketenagakerjaan, yakni menetapkan Peraturan Presiden No. 109 Tahun 2013 tentang Penahapan Kepesertaan Jaminan Sosial, mengatur mekanisme

kewajiban kepesertaan para tenaga kerja Indonesia untuk terdaftar di BPJS Ketenagakerjaan secara menyeluruh.

METODE

Jenis penelitian ini termasuk jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif yang bertujuan untuk menjelaskan implementasi Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013 tentang Penahapan Kepesertaan Jaminan Sosial pada transformasi PT Jamsostek (Persero) menjadi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. Nawawi (2003: 3), mengemukakan tentang definisi penelitian deskriptif adalah penelitian ini terbatas pada usaha mengungkapkan suatu masalah atau keadaan atau peristiwa sebagaimana adanya sehingga bersifat sekedar untuk mengungkapkan fakta.

Bogdan dan Taylor dalam Moelong (2008: 4) mengemukakan tentang definisi penelitian kualitatif deskriptif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Jadi, hasil-hasil penelitian diperoleh peneliti tanpa melalui prosedur perhitungan statistik dan bentuk angka.

Penelitian kualitatif deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif ditujukan untuk menggambarkan fenomena tertentu dan mengungkapkan suatu masalah serta keadaan sebagaimana adanya dengan tidak bermaksud menguji hipotesa dan akan menghasilkan data berupa kata-kata baik lisan maupun tertulis.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer yaitu data yang hanya dapat diperoleh dari sumber aslinya melalui narasumber yang tepat dan dijadikan responden dalam penelitian (Sarwoto, 2006:124. Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung/ data yang sudah diolah oleh pihak kedua, pihak ketiga dan seterusnya, yang berupa dokumen mengenai implementasi kebijakan Peraturan Presiden Nomor 109 tahun 2013 pada transformasi PT Jamsostek (Persero) menjadi BPJS Ketenagakerjaan, arsip yang telah dilampirkan.

Adapun narasumber yang dijadikan sumber data informan dalam penelitian ini adalah :

- a. Bidang Pemasaran
- b. Bidang SDM dan Umum
- c. Peserta

Narasumber pelaksana dibidang pemasaran adalah Bapak R Edy Suryono selaku Kepala Bidang Pemasaran, Bapak I Gusti Ngurah Alit Indra W selaku Staf Bidang Pemasaran, dan Ibu Sulastri selaku Kepala Bidang Umum dan SDM di Kantor BPJS Ketenagakerjaan. Sedangkan nara sumber peserta di BPJS Ketenagakerjaan adalah Bapak Azmi Ghulam selaku karyawan di PT. Amerda Indah Otsuka Indonesia.

Dalam penelitian ini, menggunakan teknik pengumpulan data adalah Observasi dengan pengamatan secara langsung di lapangan, wawancara teknik pengumpulan data dengan melakukan proses tanya jawab

langsung, dan dokumentasi cara untuk memperoleh data dengan melakukan pencatatan pada sumber-sumber data yang ada pada lokasi penelitian. Instrumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pedoman wawancara (interview guide), Catatan lapangan (field note), dan Peneliti sendiri.

Analisis data peneliti ini memakai analisis kualitatif artinya dari data-data yang diperoleh lalu dilakukan pemaparan serta interpretasi sehingga dapat diperoleh kesimpulan yang memadai. Adapun tahapan yang digunakan berdasarkan Miles dan Huberman yang dikutip oleh Sugiyono (2010-246) adalah Pengumpulan data (data collection) dari wawancara, observasi dan dokumentasi, Reduksi data (data reduction) proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan, Penyajian data (data display) meliputi berbagai jenis grafik, bagan, dan bentuk lainnya, dan Menarik kesimpulan atau verifikasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil Penelitian

Transformasi PT. Jamsostek (Persero) menjadi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan di Kantor Cabang Darmo Surabaya dimulai dari Sejarah terbentuknya BPJS Ketenagakerjaan mengalami proses yang panjang, dimulai dari Undang-Undang No.33/1947 jo Undang-Undang No.2/1951 tentang kecelakaan kerja, Peraturan Menteri Perburuhan (PMP) No.48/1952 jo PMP No.8/1956 tentang pengaturan bantuan untuk usaha penyelenggaraan kesehatan buruh, PMP No.15/1957 tentang pembentukan Yayasan Sosial Buruh, PMP No.5/1964 tentang pembentukan Yayasan Dana Jaminan Sosial (YDJS), diberlakukannya Undang-Undang No.14/1969 tentang Pokok-pokok Tenaga Kerja.

Pada tahun 1977 diperoleh suatu tonggak sejarah penting dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah (PP) No.33 tahun 1977 tentang pelaksanaan program asuransi sosial tenaga kerja (ASTEK), yang mewajibkan setiap pemberi kerja atau pengusaha swasta dan BUMN untuk mengikuti program ASTEK. Terbit pula PP No.34/1977 tentang pembentukan wadah penyelenggara ASTEK yaitu Perusahaan Umum (Perum) Astek.

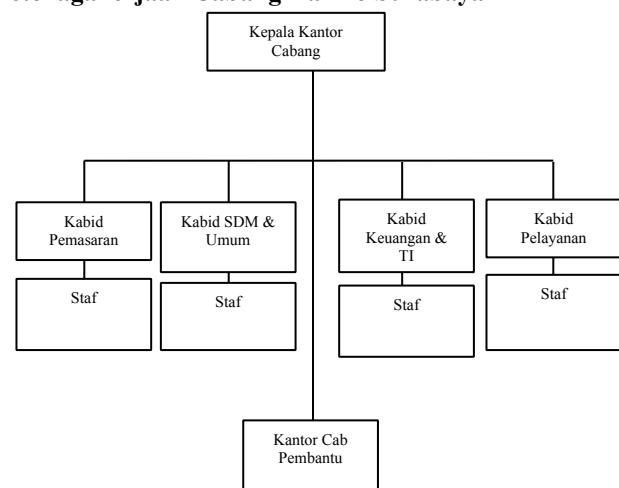
Tonggak penting berikutnya adalah lahirnya UU No.3 tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja (JAMSOSTEK). Kemudian melalui PP No.36/1995 ditetapkannya PT Jamsostek sebagai badan penyelenggara Jaminan Sosial Tenaga Kerja. (<http://www.jamsostek.co.id>)

Tahun 2011, ditetapkanlah UU No 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Sesuai dengan amanat undang-undang, tanggal 1 Januari 2014 PT Jamsostek berubah menjadi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan sebagai Badan Hukum Publik tetap dipercaya untuk menyelenggarakan program jaminan sosial tenaga kerja, yang meliputi jaminan kecelakaan kerja (JKK), jaminan

kematian (JKM), jaminan hari tua (JHT) dengan penambahan Jaminan Pensiun (JP) mulai 1 Juli 2015.

Transformasi BPJS Ketenagakerjaan yang semula bernama PT. Jamsostek, ada beberapa yang berubah. Salah satu program jaminan kesehatan yaitu Jaminan Pemeliharaan Kesehatan (JPK) kini dialihkan aset dan programnya di BPJS Kesehatan, dan ditambahkan program Jaminan Pensiun yang masih dalam proses. Sejalan dengan keputusan ini maka laporan pembukuan PT. Jamsostek ditutup oleh BUMN. Perubahan badan dari perusahaan provit menjadi badan non provit yang mementingkan tenaga kerja, sehingga pegawai BPJS Ketenagakerjaan harus melayani dengan tulus tanpa membedakan satu sama lain.

Gambar 4.2: Susunan Organisasi di Kantor BPJS Ketenagakerjaan Cabang Darmo Surabaya



Sumber: Kantor BPJS Ketenagakerjaan Cabang Darmo Surabaya

Berkaitan dengan implementasi kebijakan Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013 Tentang Penahapan Kepesertaan Jaminan Sosial di Kantor BPJS Ketenagakerjaan Cabang Darmo Surabaya yang di analisis dalam model implementasi kebijakan Grindle, bahwa:

1. *Content of Policy:*

a. *Interest Affected (Kepentingan-Kepentingan yang Mempengaruhi)*

Menurut narasumber pelaksana bahwa, kebijakan ini didasari oleh keinginan memberikan rasa aman dan nyaman terhadap para tenaga kerja yang ada di Indonesia dalam menjalankan tugas kerja. Hal ini didasari oleh amanah dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial, Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, Peraturan Presiden No. 109 Tahun 2013 tentang Penahapan Kepesertaan Jaminan Sosial, dan peraturan-peraturan yang terkait.

Baik perusahaan besar lingkup nasional hingga lingkup daerah kecil seperti usaha kecil menengah, didalam Peraturan Presiden No. 109 Tahun 2013 mengatur kewajiban seluruh perusahaan dan tenaga kerjanya terdaftar di BPJS Ketenagakerjaan demi kepentingan kenyamanan dalam melaksanakan tugas

kerja. Selain para tenaga kerja Indonesia, kepentingan kenyamanan juga sangat penting bagi warga asing yang berkerja di Indonesia. Di dalam Peraturan Presiden No. 109 Tahun 2013 juga mengatur kewajiban mengikuti kepesertaan bagi tenaga kerja asing yang bekerja di Indonesia.

Sementara itu dari narasumber peserta, mengenai kepentingan yang sangat diharapkan dari program di BPJS Ketenagakerjaan yaitu menjamin keselamatannya dalam melaksanakan kewajiban tugas kerja. Sebagai tenaga kerja, tentu keselamatan maupun bantuan yang dialami ketika mengalami masa yang sulit yang mungkin terjadi setiap saat.

b. *Type of Benefits (Tipe Manfaat)*

Kebijakan kepesertaan yang dilaksanakan di Kantor BPJS Ketenagakerjaan Cabang Darmo Surabaya, mendapat respon yang baik dari para peserta yang mendaftar dengan antusias. Hal ini tentu menjadi manfaat tersendiri bagi para pelaksana kebijakan kepesertaan di kantor cabang Darmo. Seperti yang dikatakan oleh para narasumber bahwa rasa kepuasan ketika melihat para peserta dengan antusias yang bagus maka para pelaksana pun juga merasakan semangat dalam mensukseskan kebijakan ini. Sebagai pelaksana kebijakan mereka hanya melaksanakan apa yang menjadi kewajiban mereka di BPJS Ketenagakerjaan.

Sementara dari narasumber peserta kebijakan kepesertaan di BPJS Ketenagakerjaan menjelaskan tentang manfaat yang dirasakan bahwa dengan adanya program-program di BPJS Ketenagakerjaan mereka merasa aman dan nyaman ketika menjalankan tugas kerja. Selain mendapat jaminan ketika bekerja, mereka juga merasa nyaman karena ada pula jaminan yang diberikan ketika peserta sudah tidak lagi bekerja instansi tempatnya bekerja. Selain itu peserta yang terdaftar di BPJS Ketenagakerjaan tidak hanya perusahaan besar, seperti yang dijelaskan dalam Peraturan Presiden No. 109 Tahun 2013 usaha kecil dan menengah pun juga harus terdaftar sebagai peserta. Meskipun masih banyak peserta dari usaha kecil dan menengah yang belum terdaftar sebagai peserta di BPJS Ketenagakerjaan.

c. *Extent of Change Envision (Derajat Perubahan yang Ingin Dicapai)*

Sebagai pelaksana atau implementor kebijakan, tentu sangat berharap kebijakan yang dilaksanakannya mendapat respon yang sangat baik dari sasaran kebijakan. Berkaitan dengan derajat perubahan, dalam penjelasan para narasumber menjelaskan bahwa harapan mereka saat ini semua tenaga kerja terdaftar di BPJS Ketenagakerjaan. Sementara tenaga kerja yang belum terdaftar, pelaksana kebijakan berharap segera menyadari pentingnya kebijakan ini bagi mereka sebagai tenaga kerja dengan segala resikonya dimasa mendatang, karena kebijakan kepesertaan ini wajib bagi seluruh tenaga kerja yang ada di Indonesia. Sementara itu untuk harapan lain dari narasumber sebagai pelaksana kebijakan belum ada, sebab BPJS Ketenagakerjaan baru saja beroperasi di awal tahun ini.

Perubahan terasa pada Peserta dari perusahaan yang telah terdaftar sebagai peserta di Kantor BPJS Ketenagakerjaan Cabang Darmo Surabaya yaitu

berjumlah 1.544 perusahaan di bulan Mei 2014. Penjelasan terkait hal ini, Bapak Edy Suryono selaku Kabid Pemasaran berkaitan jumlah peserta yang terdaftar saat ini melampaui jumlah ketika bernama PT. Jamsostek (Persero) yang berjumlah 1.488 perusahaan pada akhir Desember 2013. Berikut tabel jumlah perusahaan yang terdaftar sebagai peserta di akhir Desember 2013 saat masih bernama PT. Jamsostek (Persero) dan saat bernama BPJS Ketenagakerjaan dibulan Mei 2014.

Sedangkan untuk jumlah tenaga kerja yang terdaftar sebagai peserta di akhir Desember 2013 saat masih bernama PT. Jamsostek (Persero) berjumlah 98.895 orang. Ketika bernama BPJS Ketenagakerjaan dibulan Mei 2014 berjumlah 100.115 orang. Dari peserta juga mengalami peningkatan ketika berubah menjadi BPJS Ketenagakerjaan dibandingkan ketika bernama PT. Jamsostek (Persero). Berikut tabel jumlah peserta ketika bernama PT. Jamsostek (Persero) hingga bernama BPJS Ketenagakerjaan.

Sementara harapan yang diutarakan oleh peserta menjelaskan bahwa harapan bagi BPJS Ketenagakerjaan yaitu lebih banyak peserta yang mendaftarkan diri terkait dengan adanya kebijakan kepesertaan yang saat ini sedang berjalan.

d. *Site of Decision Making (Letak Pengambilan Keputusan)*

Segala keputusan dalam kebijakan kepesertaan di BPJS Ketenagakerjaan merupakan kewenangan dari pemerintah dan kantor pusat BPJS Ketenagakerjaan yang ada di Jakarta. Sebagai pelaksana kebijakan, narasumber menjelaskan jika mereka hanya melaksanakan atau mengimplementasikan kebijakan di kantor cabang sesuai regulasi yang telah diputuskan oleh para pembuat kebijakan. Dalam hal ini pelaksana mengimplementasikan Peraturan Presiden No. 109 Tahun 2013 yang telah disahkan oleh pemerintah.

Sementara untuk masalah pengambilan keputusan yang dijalankan di kantor cabang hanya sebatas menindak perusahaan dan tenaga kerja yang belum mendaftar, melakukan tindakan ketika ada masalah di kantor cabang, dan terjun kelapangan dalam urusan kepesertaan tenaga kerja di BPJS Ketenagakerjaan.

e. *Program Implementer (Pelaksana Program)*

Upaya mensukseskan implementasi kebijakan kepesertaan di BPJS Ketenagakerjaan, faktor kompetensi yang dimiliki oleh para agen pelaksana harus memadai dan sesuai standar. Dalam penjelasan narasumber, pelaksana kebijakan kepesertaan adalah seluruh pegawai di BPJS Ketenagakerjaan. Kompetensi yang dimiliki oleh para pegawai dengan pendidikan minimal Diploma 3, ada juga yang Sarjana dan Magister, hal ini tentu tidak perlu diragukan lagi kapasitasnya dalam melaksanakan kebijakan kepesertaan.

Selain itu, dijelaskan oleh narasumber bahwa jumlah pelaksana program sudah memadai dan lebih dari cukup dalam mensukseskan implementasi kebijakan kepesertaan di BPJS Ketenagakerjaan diseluruh Indonesia. Sehingga tidak ada yang perlu dikhawatirkan berkaitan dengan jumlah dan kapasitas yang dimiliki oleh para pelaksana kebijakan di BPJS Ketenagakerjaan.

f. Resources Committed (Sumber-Sumber Daya yang Digunakan)

Penjelasan narasumber berkaitan dengan sumber daya yang digunakan dalam mengimplementasikan kebijakan bahwa sarana dan prasarana yang digunakan sudah lengkap, di samping itu juga akan ada program *e-payment* dalam mendukung aktivitas iuran bagi peserta dalam memudahkan pembayaran dimanapun dan kapanpun tanpa perlu datang langsung dikantor secara online. Sementara dana modal awal yang digunakan bersumber dari dana APBN yang diatur dalam PP no. 83 tahun 2013 yakni sebesar 500.000.000.000,00 (lima ratus miliar rupiah) yang berbentuk uang tunai dan merupakan kekayaan negara yang dipisahkan.

Meskipun telah ada *e-payment*, pembayaran iuran di kantor masih tetap dilakukan, hal ini disebabkan demi memberikan kenyamanan bagi peserta dalam membayar iuran tanpa ada alasan tidak ada waktu ataupun lainnya dalam membayar iuran. Sesuai dengan penjelasan tersebut, berkaitan dengan sumber daya yang digunakan BPJS Ketenagakerjaan sudah lebih dari cukup dalam mendukung implementasi kebijakan kepesertaan.

Setelah terdaftar dalam program-program tersebut, peserta harus rutin membayar iuran demi mendapatkan kenyamanan dalam menjalankan tugas di tempat peserta bekerja. Iuran yang dibebankan kepada peserta sesuai dengan pendapatan peserta yang diterima di tempatnya bekerja. BPJS Ketenagakerjaan mengelompokkan pendapatan peserta dari kelompok I terendah hingga kelompok V tertinggi. Berikut tabel tentang pembayaran iuran di BPJS Ketenagakerjaan.

Tabel: 4.1 Iuran Program Jaminan Sosial di BPJS Ketenagakerjaan

NO	KETERANGAN	IURAN PERBULAN (%)
1	Kelompok I	0,24
2	Kelompok II	0,54
3	Kelompok III	0,89
4	Kelompok IV	1,27
5	Kelompok V	1,74

Sumber: www.jamsostek.co.id 2014

2. Context of Policy:

a. Power, Interest, and Strategy of Actor Involved (Kekuasaan, Kepentingan-Kepentingan, dan Strategi dari Aktor yang Terlibat)

Seperti yang dijelaskan oleh narasumber berkaitan dengan kekuasaan, sebagai pelaksana kebijakan kepesertaan di kantor cabang hanya memiliki kekuasaan menangani peserta dan mengimplementasikan kebijakan sesuai dengan amanat dari aktor kebijakan dalam hal ini pemerintah serta Peraturan Presiden No. 109 Tahun 2013. Sedangkan penjelasan narasumber kepentingan yang dimiliki oleh para pelaksana dari implementasi kebijakan kepesertaan yaitu memberikan pelayanan terbaik dalam kenyamanan dan keamanan peserta BPJS Ketenagakerjaan.

Berkaitan dengan strategi yang digunakan untuk mensukseskan implementasi kebijakan, dalam masalah sosialisasi dengan menggunakan surat edaran di tiap perusahaan terkait kewajiban mendaftar menjadi peserta di BPJS Ketenagakerjaan. Namun masih banyak peserta dari sektor usaha kecil dan menengah yang belum terdaftar. Selain itu strategi yang digunakan dalam pembayaran, BPJS Ketenagakerjaan menyediakan pembayaran iuran melalui media online yang bernama *e-payment*.

b. Institution and Regime Characteristic (Karakteristik Lembaga dan Rezim yang Berkuasa)

Sebagai perusahaan yang baru saja bertransformasi menjadi badan publik, tentu ada perubahan yang mempengaruhi karakter dan rezim yang berkuasa di BPJS Ketenagakerjaan. Sesuai penjelasan narasumber yang menjelaskan ketika bernama PT. Jamsostek (Persero) berbentuk perusahaan milik negara yang dibawah oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang sudah tentu mementingkan profit. Sedangkan untuk saat ini setelah berubah nama menjadi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan menjadi badan publik yang di bawah langsung oleh Presiden Republik Indonesia.

Ditambahkan oleh narasumber berkaitan dengan para pegawai BPJS Ketenagakerjaan dilarang keras berurusan dengan aktivitas politik atau apapun yang berbau politik. Sebagai badan publik harus benar-benar mengutamakan pelayanan kepada masyarakat khususnya tenaga kerja di Indonesia. Jika diketahui ada pegawai yang berurusan dengan hal-hal politik maka akan diberhentikan dari jabatannya di BPJS Ketenagakerjaan.

Berkaitan dengan keluhan peserta, narasumber menjelaskan prosedur tentang penyampaian dan penanganan keluhan sesuai struktur organisasi di Kantor BPJS Ketenagakerjaan Cabang Darmo Surabaya. Keluhan yang dirasa ringan akan ditangani meja pelayanan di bawah, sedangkan jika keluhan serius baru akan ditangani di meja atas oleh kepala bidang yang bersangkutan.

c. Compliance and Responsiveness (Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana)

Menjalankan sebuah kebijakan, perlu adanya kedisiplinan yang tinggi dari para pelaksana demi keberhasilan kebijakan. Seperti halnya kebijakan kepesertaan memiliki pelaksana yang patuh dan solid dalam penjelasan narasumber. Respon dari para pelaksana kebijakan kepesertaan di BPJS Ketenagakerjaan sangat patuh dan taat dengan apa yang diamanatkan dalam regulasi dan pihak pusat.

Ketika ada masalah yang serius diluar kewenangan kantor cabang Darmo, maka kantor cabang akan melimpahkannya langsung kepada kantor wilayah Jawa Timur sebagai yang berwenang di wilayah regional kantor cabang Darmo. Apabila diluar kewenangan Kantor Wilayah, maka akan langsung dilimpahkan oleh kantor pusat. Interaksi yang baik antara pihak atasan hingga bawahan ini menunjukkan keseriusan dalam mengimplementasikan kebijakan ini. Para pelaksana

hanya bekerja dengan ikhlas dan sepenuh hati sesuai prosedur saja. Sementara pihak peserta menjelaskan tentang respon pelaksana dalam melayani peserta dirasa baik dan bertanggung jawab terhadap keluhan dari peserta.

Pembahasan

Berdasarkan data yang diperoleh dalam penelitian yang dilakukan oleh peneliti di Kantor BPJS Ketenagakerjaan Cabang Darmo Surabaya yang dianalisis dengan menggunakan model Implementasi Kebijakan dari Merilee S. Grindle, dapat dilihat bahwa dari variabel pertama *Content of Policy* berkaitan kepentingan dari pelaksana yang ingin memberikan rasa aman dan nyaman bagi peserta serta melaksanakan amanat dari regulasi yang dibuat oleh pemerintah. Disamping itu berkaitan manfaat yang dirasakan dari pelaksana yaitu merasa senang dengan respon baik dari peserta yang mendaftar, sedangkan dari sisi peserta manfaat yang dirasakan demi mendapatkan jaminan akan rasa aman dan nyaman dalam melaksanakan tugas kerja.

Harapan pelaksana kepada semua tenaga kerja yang belum terdaftar untuk segera mendaftar menjadi peserta di BPJS Ketenagakerjaan. Sedangkan dari pihak peserta berharap suksesnya kebijakan kepesertaan yang saat ini berjalan di BPJS Ketenagakerjaan. Berkaitan dengan pengambilan keputusan di BPJS Ketenagakerjaan adalah pihak kantor pusat dan pemerintah, sementara pelaksana di kantor cabang hanya melaksanakan apa yang telah diperintahkan dan menindak masalah yang ada di kantor cabang.

Kompetensi pendidikan pelaksana dan komitmen bekerja yang sangat baik dan merata dari setiap pelaksana atau pegawai serta jumlah yang lebih dari cukup yang ada di BPJS Ketenagakerjaan untuk pengimplementasian kebijakan kepesertaan, sangat mendukung keberhasilan kebijakan kepesertaan yang diterapkan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai. Sumber daya yang digunakan dalam kegiatan pelayanan terhadap peserta di BPJS Ketenagakerjaan sudah lengkap, kegiatan pelayananpun menyesuaikan dengan teknologi dalam memudahkan peserta dan pelaksana.

Melanjutkan dari variabel kedua yaitu *Context of Policy*, strategi yang serba modern dan maju meskipun dalam sosialisasi masih belum maksimal karena masih banyak perusahaan yang belum mendaftar sebagai peserta. Sedangkan dari karakteristik yang berubah menjadi badan publik, membuat badan ini mengutamakan kepentingan peserta tanpa mempedulikan provit. Struktur dan proses pelayanan di kantor cabang yang jelas, menjadikan BPJS Ketenagakerjaan menjadi badan asuransi yang lebih bertanggung jawab kepada para tenaga kerja yang menjadi peserta. Para pelaksana sangat responsif, sangat patuh, dan tanggap dalam

melaksanakan kebijakan kepesertaan sebagai amanah yang mereka pegang di kantor cabang demi kesuksesan implementasi kebijakan kepesertaan.

Kebijakan kepesertaan telah mendapatkan respon yang baik dalam mendukung kebijakan yang diimplementasikan khususnya di kantor cabang Darmo. Sebagai awal transformasi dari PT. Jamsostek (Persero) sebagai perusahaan provit dibawah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menjadi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan sebagai badan publik non provit dibawah Presiden Indonesia, kebijakan ini telah berjalan dengan upaya yang baik. Meskipun belum semua tenaga kerja terdaftar di BPJS Ketenagakerjaan. Hal ini tidak menyurutkan upaya dari para pelaksana di Kantor BPJS Ketenagakerjaan Cabang Darmo Surabaya untuk mensukseskan implementasi kebijakan kepesertaan.

PENUTUP

Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan dapat peneliti simpulkan bahwa penelitian yang berjudul “Transformasi PT. Jamsostek (Persero) Menjadi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan di Kantor Cabang Darmo Surabaya (Studi Pada Implementasi Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013 Tentang Penahapan Kepesertaan Jaminan Sosial)” memperoleh hasil dimana kepentingan pelaksana member rasa aman dan peserta mendapat perlindungan kerja. Harapan pelaksana tenaga kerja terdaftar seluruhnya dan peserta berharap kebijakan terlaksana dengan baik. Keputusan pelaksana hanya sebatas di kantor cabang. Kompetensi pelaksana sudah baik dan sumber daya yang telah memadai.

Sementara *Context of Policy*, Strategi yang maju meskipun dalam sosialisasi masih belum maksimal. Karakteristik yang berubah menjadi badan publik, membuat badan ini mengutamakan kepentingan peserta. Struktur dan proses pelayanan di kantor cabang yang jelas, menjadikan BPJS Ketenagakerjaan lebih bertanggung jawab kepada tenaga kerja. Para pelaksana sangat responsif melaksanakan kebijakan ini sebagai amanah yang mereka pegang. Kebijakan kepesertaan mendapatkan respon baik dalam mendukung kebijakan yang diimplementasikan. Meskipun belum semua tenaga kerja terdaftar di BPJS Ketenagakerjaan. Hal ini tidak menyurutkan upaya dari para pelaksana di Kantor BPJS Ketenagakerjaan Cabang Darmo Surabaya untuk mensukseskan implementasi kebijakan kepesertaan.

Saran

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan peneliti di Kantor BPJS Ketenagakerjaan Cabang Darmo Surabaya, maka saran dalam pelaksanaan implementasi kebijakan kepesertaan sesuai dengan Peraturan Presiden

Nomor 109 Tahun 2013 tentang Penahapan Kepesertaan Jaminan Sosial pada masa Transformasi PT. Jamsostek (Persero) menjadi BPJS Ketenagakerjaan yaitu meningkatkan strategi sosialisasi. Dalam hal ini penjelasan secara detil tentang kewajiban menjadi peserta di BPJS Ketenagakerjaan khususnya perusahaan kecil dan menengah yang masih banyak yang belum terdaftar.

Melalui penelusuran informasi perusahaan kecil dan menengah yang belum terdaftar, kunjungan dan sosialisasi langsung ditiap perusahaan di seluruh Indonesia. Hal ini disebabkan masih banyak tenaga kerja dan perusahaan yang belum mengerti tentang kewajiban kepesertaan. Karena, resiko bekerja yang besar tidak hanya di perusahaan besar saja, namun di perusahaan kecilpun tidak sedikit resiko tinggi yang mengancam keselamatan para tenaga kerjanya.

Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013 Tentang Penahapan Kepesertaan Jaminan Sosial
Undang-Undang Dasar 1945
Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN)
Undang-Undang Nomor 24 tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS)
<http://www.jamostek.co.id>

DAFTAR PUSTAKA

Rujukan Buku:

- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung:Alfabeta.
- Arikunto, Suharsini. 2006. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta : PT Rineka Cipta.
- Burhan, Bungin. 2001. *Metodologi Penelitian Sosial Format-Format Kuantitatif dan Kualitatif*. Surabaya:Airlangga University Press.
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta:Gaya Media.
- Moelong, Lexy J. 2004. *Metodologi Penelitian Kualitatif (Edisi Revisi)*. Bandung:PT. Remaja Rosdakarya.
- Moelong, Lexy J. 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif (Edisi Revisi)*. Bandung:PT. Remaja Rosdakarya.
- Moelong, Lexy J. 2008. *Metodologi Penelitian Kualitatif (Edisi Revisi)*. Bandung:PT. Remaja Rosdakarya.
- Nawawi, H. Hadiri. 2003. *Metodologi Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta:Gajah Mada University Press.
- Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Sarwoto, Jonathan. 2006. *Metodologi Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*. Yogyakarta:Graha Ilmu.
- Sugiyono. 2010. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung : Alfabeta.
- Sugiyono. 2011. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung : Alfabeta.
- Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung:AIPI.
- Wahab, Solichin Abdul. 2005. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara.

Rujukan Website dan UU: